

La *accountability* democrática en Europa: el trabajo de los parlamentos

POR

Manuel Sánchez de Dios

(UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID)

Ponencia que se presenta en el del X Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA) que tiene lugar los días 7 - 9 de septiembre de 2011 en Murcia. (GT 2.5: “Sistemas electorales y representación”)

ABSTRCT:

En esta ponencia se hace un estudio sobre cómo son controladas las decisiones gubernamentales y su implementación en los caso de Reino Unido, Francia y España. Para el análisis se adopta un punto de vista institucional. Esto significa que se trata de identificar la actividad de los parlamentos que actúan de una manera regular y predecible con procedimientos, prácticas y esquemas de comportamiento que permiten a los partidos y a los parlamentarios hacer responsable al Gobierno de sus actos. Para explicar la responsabilidad parlamentaria del ejecutivo tomaremos el punto de vista de la teoría de la agencia. En el estudio se comparan tres modelos diferentes de gobierno parlamentario que, a su vez, tienen diferentes tipos de gobierno de partido.

1.- INTRODUCCIÓN:

El objetivo de este artículo es analizar la manera en que son controladas y supervisadas las decisiones gubernamentales y su implementación en los casos del Reino Unido, Francia y España. Nuestro punto de vista es principalmente institucional lo que significa que estamos interesados en identificar la actividad de los parlamentos que operan de una forma regular y predecible mediante procedimientos, prácticas y formas de actuación que permiten a los partidos y a los parlamentarios hacer responsable (*accountable*) al poder ejecutivo (Coppeland y Patterson, 1997,151). Nuestro foco se centra en los distintos modelos de institucionalización de la responsabilidad parlamentaria en tales parlamentos, de esta forma podemos comparar el nivel y grado de control que estos parlamentos han desarrollado. Desde la perspectiva institucional valoramos en este trabajo especialmente la manera en que las reglas tanto constitucionales como parlamentarias constriñen y determinan la actividad de los actores del ejecutivo y del legislativo. Como muy bien señala el institucionalismo racionalista las diferencias entre las reglas de juego explican claramente las diferencias en el comportamiento de los actores. Por ejemplo, la relación ejecutivo-legislativo no puede ser la misma con unas reglas “racionalizadas” que refuerzan al primero, que en ausencia de ellas.

Mediante la comprensión de qué procedimientos son los mas relevantes y como han sido estructurados este análisis trata de identificar las características principales de al democracia parlamentaria actual. En primer lugar queremos destacar los nuevos desarrollos producidos para perfeccionar el control del ejecutivo y su responsabilidad política. En segundo lugar buscamos entender cómo se combaten las asimetrías de información en los sistemas parlamentarios europeos y, finalmente, evaluar los esquemas de relación ejecutivo-legislativo en sus diferentes modalidades: el llamado “modo oposición”, y el llamado “modo inter-partidos” o *cross party* (King 1976).

Para explicar la responsabilidad parlamentaria del Gobierno se recurre en este trabajo a la teoría de la agencia que define la rendición de cuentas parlamentaria del ejecutivo como un juego donde los representantes electos tienen como objetivo controlar al ejecutivo (Sánchez de Dios y Wiberg, 2011). De acuerdo con la teoría de la agencia un “agente” (el ejecutivo) es responsable ante su “principal” (el parlamento) si está obligado a actuar en nombre y representación del último, y el principal tiene poder para premiar o penalizar al agente por las actuación que realice en el ejercicio de sus competencias. El juego de la rendición de cuentas parlamentaria se basa en la idea de que en la democracia parlamentaria se da una delegación del poder entre el órgano representativo y el Gobierno. En consecuencia, quien ha delegado la autoridad tiene derecho a retirar tal delegación y, por lo tanto, el Gobierno es responsable ante el parlamento y ha de rendir cuentas de su comportamiento, La responsabilidad política en este juego implica en la práctica que el órgano de representación puede reclamar información e imponer sanciones al órgano ejecutivo (Sanchez de Dios 2006).

En la democracia parlamentaria tanto el principal como el agente pueden identificarse de manera colectiva o a través de sus componentes individuales. Así, del lado del principal son actores: la asamblea, las comisiones, los grupos parlamentarios y los diputados individualmente considerados; todos ellos pueden reclamar responsabilidad al ejecutivo. Del lado del agente son actores del juego: el gabinete actuando colectivamente, los ministros y los altos cargos. Todos ellos están sujetos a rendición de cuentas parlamentaria. En el proceso de la agencia la delegación implica una transferencia de poder y no se plantean problemas de agencia si los actores principales del órgano legislativo están perfectamente informados de la actividad de los agentes del ejecutivo y hay coincidencia de intereses entre unos y otros. En este caso ideal la rendición de cuentas opera de una forma sencilla, automática y mas bien simbólica. En principio, este es el tipo de rendición de cuentas que se da en la democracia parlamentaria entre un Gobierno y su mayoría donde, en realidad, el primero dirige a la segunda. Sin embargo, cuando el agente no actúa a favor del mejor interés del principal o cuando el agente realiza actuaciones contrarias a la voluntad o respecto del interés del principal, se producen “pérdidas de agencia” (Strom 2000:27). De una forma mas precisa se puede decir, que aparece el problema del “riesgo moral” en el régimen parlamentario cuando los ministros tienen incentivos y encuentran la oportunidad de actuar de manera no controlable en contra de los intereses del parlamento (Strom 2003:86). Este problema de agencia se exagera en situación de información oculta o actuaciones ocultas. Dicho en otros términos, las pérdidas de agencia se incrementan cuando los parlamentarios tienen limitada su información y sus recursos (Lupia 2003,35). Como consecuencia de todo ello se puede decir que el principal problema del proceso de la agencia en el caso del régimen parlamentario es combatir las asimetrías de información que favorecen al Gobierno (Strom 2003, 86)

Las pérdidas de agencia pueden ser contenidas mediante el control parlamentario que está basado en que el parlamento tiene el derecho de pedir información al ejecutivo. Este es el punto de partida para considerar el “juego de la rendición de cuentas parlamentaria” de una manera efectiva. Su fundamento radica, como acabamos de señalar, en la posibilidad de que el ejecutivo no actúe conforme a la delegación de autoridad realizada por el legislativo. Como es evidente, en el régimen parlamentario la voluntad del órgano legislativo no es unitaria y el ejecutivo siempre tiene preferencias distintas a las de los partidos de la oposición. Consecuentemente la oposición tiene grandes incentivos para poner en práctica la rendición de cuentas parlamentaria exigiendo información, dando orientación, criticando o sancionando la actuación del ejecutivo.

En definitiva, el juego de la rendición de cuentas parlamentaria se basa en el control del ejecutivo para evitar las pérdidas de agencia, es decir, para evitar que la acción del ejecutivo quede oculta, no sea fiscalizable y no pueda ser cuestionada ante la opinión pública. Los objetivos concretos de este juego son combatir las asimetrías de información que se dan entre el ejecutivo y el legislativo, en particular entre el Gobierno

y la oposición, junto a la posibilidad del riesgo moral, es decir, de que la actuación del Gobierno vaya mas allá de las previsiones acordadas con el legislativo.

El fundamento material de la rendición de cuentas en el proceso de la agencia reside en la capacidad y habilidad del principal, es decir del parlamento, para conocer y entender el comportamiento del agente, es decir del ejecutivo. Cuanto más pueda saber del comportamiento del Gobierno, mayor será la confianza que el parlamento tenga sobre el Gobierno y menor la posibilidad de que se produzcan pérdidas de agencia. La capacidad de conocer el comportamiento del ejecutivo de los parlamentarios se incrementa con la existencia de fuentes de información y de recursos de control disponibles para los parlamentarios. De acuerdo con Lupia (2003:43) hay tres medios para obtener información sobre la actividad del agente: a) la vigilancia directa, b) escuchando lo que el agente dice de su comportamiento, es decir, atendiendo a sus comparecencias o analizando sus escritos e informes y, finalmente, c) teniendo en cuenta el testimonio de un tercero en relación a la actuación del agente.

La elección de unos u otros instrumentos de supervisión y control para combatir las asimetrías informativas depende de que el o los parlamentarios pertenezcan al partido del gobierno o a la oposición y también del tipo de estrategia que siga la oposición. Los incentivos de los partidos para utilizar tales herramientas, en particular por parte de los partidos de oposición, con las que presionar al Gobierno desde la cámara para obtener información están inversamente relacionada con el control que tiene el Gobierno de la agenda parlamentaria (Saalfeld 2000:37). Cuando el Gobierno tiene el poder para controlar la agenda parlamentaria de manera unilateral porque dispone de una fuerte mayoría parlamentaria, a la oposición únicamente le queda el gran incentivo de intentar producir la alternancia, para lo que ha de recurrir a una estrategia competitiva en el control parlamentario. Por el contrario, si la oposición puede tranquilamente ejercer influencia sobre la política del gobierno por medio de los comités parlamentarios o por vía extraparlamentaria, la oposición actúa con una estrategia cooperativa principalmente combatiendo el “riesgo moral”. Este último es el supuesto típico de los gobiernos minoritarios.

En el artículo se comparan tres formas diferentes de organizar el gobierno parlamentario con diferentes modelos de gobierno de partido. Uno es el caso del gobierno mayoritario del RU basado principalmente en la competición de “adversario” orientada a la alternancia de dos partidos en el gobierno. Otra es la del régimen semipresidencial de Francia donde el Gobierno se apoya en una coalición de partidos. La última es el gobierno consensual de España donde se mezclan gobiernos mayoritarios y minoritarios en un sistema multipartidista . En este trabajo tenemos en cuenta la actividad de las cámaras bajas entre 1997 y 2010.

En el artículo, primero ponemos la atención en el contexto formal de la rendición de cuentas parlamentaria, luego nos fijamos en la dinámica del control parlamentario en cada país. Finalmente analizamos los rasgos comunes y diferenciales de los tres países.

2.- LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARLAMENTARIA EN EL REINO UNIDO

En el Reino Unido la responsabilidad política es fundamentalmente de tipo parlamentario (Norton 1998, 22). La Cámara de los Comunes da oportunidades a la oposición para debatir y controlar las medidas y las acciones del ejecutivo y, como resultado combatir las asimetrías de información. La responsabilidad política opera tanto en el pleno como en los comités parlamentarios.

En el pleno de la Cámara de los Comunes hay diferentes tipos de debates generales. Habitualmente tales debates se producen a través de una moción que puede ser una moción “sustantiva” o una moción “de aplazamiento”. Hay una tercera forma que son las “*Early Day Motions*” (EDM) o anuncios de moción. Las mociones sustantivas generalmente manifiestan un punto de vista concluyente con una votación de la Cámara que obliga al Gobierno a actuar en un sentido determinado o a adoptar una política específica, es decir, son un instrumento de *indirizzo* o, en su caso, de crítica al Gobierno. Las mociones sustantivas tienen diferentes orígenes. Cada año hay 20 días en los que la oposición tiene la capacidad para determinar el contenido de los debates parlamentarios y proponen mociones que son votadas en la Cámara. El líder de la oposición decide sobre 17 días. Suele haber entre 35 y 40 debates por sesión anual en los “*Opposition Days*”. Una segunda fuente son los debates en los tres días dedicados al control del gasto público por cada año fiscal (*Estimate Days*). Son empleados para que el Gobierno explique la manera en que gasta el dinero público. Ambas fuentes constituyen el principal recurso para limitar las pérdidas de agencia en el RU, para obtener información del Gobierno y para combatir el riesgo moral.

Una tercera fuente son las mociones para debates de emergencia bajo el artículo 24 del Reglamento parlamentario propuestas por los diputados, aunque muy pocas mociones reciben el permiso del *Speaker*, o Presidente de la Cámara, para ser debatidas. Durante el periodo parlamentario de 2007-2008 hubo tres solicitudes y solamente una moción urgente fue debatida (Nelly, Gay and Cowley, 2007, 108)

Entre las mociones propuestas por la oposición están las mociones de censura con las que se expresa falta de confianza del Parlamento en el Gobierno en conjunto o en alguno de sus ministros (Sánchez de Dios, 1992). Las mociones de censura pueden proceder de mociones de aplazamiento, EDM, etc. A lo largo de los últimos 32 años solo un Gobierno ha sido cesado por causa de una moción de censura.

Hay además otros tipos de debates originados por el Gobierno que sirven a los efectos de la rendición de cuentas parlamentaria. El más relevante es el debate originado por el “Discurso de la Corona” al comenzar el curso parlamentario con el que se expone el programa de gobierno para ese periodo. El Gobierno tiene que conseguir la aprobación del programa, por ello tal debate es un buen recurso para combatir el riesgo moral. Hay además los debates parlamentarios sobre cuestiones concretas regulados por el art. 24 del Reglamento parlamentario que se pusieron en marcha en el periodo de 2007-8. Tienen lugar sobre un asunto de importancia regional, nacional o internacional

durante 30 minutos cada semana. El tema objeto de debate es decidido por el “líder de la Cámara” (que es el ministro que coordina la actividad del Gobierno en la Cámara)

El debate de una moción de aplazamiento es una vía para tener un debate sin que tenga que producirse una votación parlamentaria y la Cámara tenga que tomar una decisión. Hay hasta tres tipos: el de aplazamiento diario, el de aplazamiento por vacaciones y los debates de “aplazamiento” solicitados por el Gobierno. Todos tienen que referirse a cuestiones administrativas y no de tipo legislativo, por esto es por lo que son un instrumento muy útil para combatir las asimetrías informativas. Por convención, los debates de aplazamiento diarios permiten a los diputados debatir con los ministros sobre cuestiones relativas a la actuación del Gobierno en sus circunscripciones. El debate de aplazamiento por vacaciones es un debate entre los diputados y el líder de la mayoría (que representa al Gobierno) de aproximadamente tres horas. Los debates de aplazamiento planteados por el Gobierno se refieren generalmente a la política exterior.

Los llamados “anuncios de moción” o *Early Day Motions* (EDM) son propuestas de los diputados individuales sin que tengan fecha de debate. Una vez planteadas, otros parlamentarios pueden adherirse a la moción e incluso incorporar enmiendas. Las EDMs son un mecanismo para presentar los puntos de vista de los diputados y poner de manifiesto el apoyo que puede tener. Cuando se plantea una EDM, se suele obtener apoyo publicitario de los medios de comunicación de ámbito local de la procedencia del diputado, pero estas mociones rara vez llegan a debatirse. En ocasiones una EDM puede producir caída del Gobierno, por ejemplo, la moción de censura aprobada en 1979 procedía de una EDM.

Las preguntas parlamentarias son consideradas instrumentos vitales en las manos de los diputados para combatir las asimetrías de información (Froman and Baldwin 2007,257). Las preguntas orales (*Question Time*) se plantean y responden en el pleno de la Cámara. De acuerdo con el art. 21 del Reglamento cada día (de lunes a jueves) se ha de dedicar una hora al *Question Time*. La participación de los ministros en el QT está organizada en forma de rotación, y les corresponde una vez por mes. Los ministros se hacen acompañar de sus subsecretarios (*junior ministers*) para responder las preguntas. Se hace un sorteo por ordenador para decidir qué preguntas se hacen cada ocasión y en qué orden. El procedimiento permite que, una vez que la pregunta es respondida, se pueden plantear cuestiones suplementarias, que en muchas ocasiones es el verdadero objeto del debate. El Presidente de la Cámara (el *Speaker*) decide el número de cuestiones suplementarias que pueden plantear los distintos partidos de la mayoría y de la oposición.

El Primer Ministro responde preguntas cada miércoles. Las preguntas al Primer Ministro se pueden referir a cualquier aspecto de la política del Gobierno, lógicamente versan sobre temas de actualidad y de la máxima tensión política. El líder de la oposición puede plantear hasta cuatro cuestiones suplementarias sucesivas y el líder del siguiente partido en importancia hasta dos.

En el Reino Unido cabe plantear preguntas urgentes cuando un asunto es de la máxima relevancia y actualidad. También se llevan a cabo sesiones especiales para plantear “preguntas transversales”. Se trata de sesiones en que se debate un tema que afecta a varios departamentos a partir de una pregunta parlamentaria. No suele haber muchas sesiones de este tipo.

Las preguntas escritas son también un importante recurso y desde el 2003 se pueden plantear por vía telemática. La convención es que las preguntas escritas se deben responder en siete días. Hay un tipo de preguntas con “día señalado”. Estas son a las que los diputados dan prioridad (solo un número limitado) que han de ser respondidas en tres días, si bien se admite que la respuesta sea retrasada por el ejecutivo hasta que pueda hacerla (aproximadamente el 7% del total).

Los comités parlamentarios departamentales (*Select Committees*) se crearon en 1979 como un medio de incrementar la capacidad de control del parlamento sobre el ejecutivo. Esta constituye la reforma parlamentaria más importante del siglo XX porque ha introducido un alto nivel de especialización y conocimiento experto en la vida parlamentaria británica (Norton 1998,34). Los diputados consideran que estos comités son el mecanismo más efectivo para controlar al Gobierno y, en la práctica, los ministros los ven realmente como una amenaza (Judge, 2005, 62). De hecho, la mayor parte de sus sesiones son atendidas por los medios de comunicación.

Los comités departamentales combaten las asimetrías de información mediante la obtención de información directamente del ejecutivo y también de terceros, pues tienen capacidad para solicitar comparecencias de miembros del gobierno, funcionarios y particulares y pedir documentos tanto de los departamentos como de las agencias gubernamentales. Los comités tienen una gran relevancia en este tipo de actividad (Moran, 2005, 201) Sus investigaciones se trasladan a informes que publica la Cámara y son objeto de respuesta por parte del Gobierno mediante informes especiales que también son publicados. Tales informes son un recurso muy útil para combatir el riesgo moral y para dar orientación al Gobierno.

2.1 La dinámica del control parlamentario en el RU.

El principal factor determinante de la rendición de cuentas en el RU es la confrontación entre los dos principales partidos que se alternan en el gobierno: laboristas y conservadores, es decir, el modo oposición. La competición bipartidista es más fuerte cuando el control de las acciones del ejecutivo se refieren a las cuestiones de más actualidad (Moran, 2005, 199). Hay que tener en cuenta, empero, que la relación entre la mayoría y la oposición no está equilibrada, porque el ejecutivo habitualmente tiene asegurada la mayoría en los Comunes. Por dicha razón los mecanismos de control permanecen relativamente débiles cuando se confrontan a un Gobierno fuerte y resuelto, que tiene confianza en su habilidad para recurrir al apoyo parlamentario en la Cámara de los Comunes y así superar cualquier obstáculo (Forman y Baldwin 2007, 258)

La estructura y el balance bipartidista de la Cámara también se refleja en la composición de las comisiones departamentales y, en particular, a la hora de elegir el objeto de las investigaciones. Lógicamente estas comisiones son más poderosas cuando se enfrentan con un Gobierno débil (Forman y Baldwin 2007, 257). A pesar de esto la cultura de las comisiones es pasar por alto las divisiones partidistas y aunar a los diputados en el objetivo común del control parlamentario (Moran, 2005, 201, Judge, 2005, 56). Además, como explica Norton (1997, 19, 1998, 32), las comisiones han

resultado ser muy atractivos para los grupos de presión, que a través de ellas quieren ejercer su influencia.

La mayor parte de las sesiones de las comisiones departamentales se basa en comparencias que son seguidas por los medios de comunicación. Como consecuencia la relevancia política de las comisiones se ha incrementado. Una cuestión objeto de debate en la actualidad es la limitación de la capacidad de las comisiones de preguntar a los funcionarios. Los sucesivos gobiernos han argumentado que los funcionarios solo deben comparecer ante las comisiones bajo la autorización de los ministros y dar la información siguiendo sus instrucciones y, además, que las comisiones no deben de poder solicitar la comparencia de funcionarios concretos.

Las preguntas también se utilizan con finalidad partidista, no son un recurso de los diputados individualmente considerados (Norton 1998, 21, Nelly y Gay, 2008, 31). El contenido del debate de las preguntas es predecible, con los intervinientes apegándose a la línea del partido en sus intervenciones y utilizando normalmente discursos preparados. Para proteger a los ministros de las preguntas inquisitivas se utilizan técnicas partidistas específicas como son las sesiones preparatorias entre los diputados y los ministros o las preguntas de la mayoría que dan cobertura argumental de apoyo a los ministros (Judge 2005, 54)

Las preguntas al Primer Ministro es la forma mas extrema de confrontación entre los partidos y se lleva a cabo entre el Primer Ministro y el líder de la oposición. Según explica Moran (2005,199), este debate no es tan relevante para la opinión pública como para los propios parlamentarios. El objeto de estos debates no es tanto controlar al ejecutivo como que el jefe de la oposición demuestre su capacidad de liderazgo ante su propio grupo.

En el RU ha habido un gran incremento de las preguntas escritas (ver la tabla). La principal consecuencia de ello es que se ha sobrecargado de trabajo a los departamentos ministeriales y, como resultado, las preguntas ya no son respondidas por el funcionario encargado de la política a la que alude la pregunta sino por una unidad administrativa específicamente encargada de este cometido. (Nelly, Gay y Cowley, 2006,108). De hecho en 2003 solo el 43% de los diputados dijeron que las preguntas escritas eran mucho o suficientemente efectivas en el objetivo de controlar al ejecutivo (Judge, 2005, 54)

De acuerdo con un memorando de la Comisión de Procedimiento de 2007 y la opinión de Rogers Y Walters (2006, 336) la principales razones para el incremento de las preguntas escritas son: a) el incremento del número de personal de apoyo de los diputados, que considera que la formulación de preguntas es una de sus tareas, b) la introducción de la presentación electrónica que hace mucho mas fácil plantear preguntas (el 36% de las preguntas en 2006-7 fueron presentadas vía intranet), c) el hecho de que los diputados se han acostumbrado a recurrir a las preguntas como un mecanismo fácil de obtener información y no se ocupan de hacer indagaciones mas profundas de los distintos aspectos de la política del Gobierno, d) la presión externa de los medios de comunicación y el fácil acceso a las paginas webs, que han facilitado que se ponga mas atención en la actividad parlamentaria y se pueda conocer el número de preguntas presentadas por cada diputado y, finalmente, e) el hecho de que el número de las

preguntas presentadas sirve como una vía informal de poner de manifiesto la actividad parlamentaria de los diputados.

La rendición de cuentas parlamentaria en el Reino Unido (2005-2010)

<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>
PREGUNTAS ORALES		SELECT COMMITTEES **	
- Presentadas	20.277	<u>Informes:</u>	
- Respondidas	9.386	- Numero	754
- P. Suplementarias	18.348	- Especiales (del Gobierno)	412
- Respondidas+ supplement.	27.734	<u>Comparecencias:</u>	
- Urgentes	51	- Sesiones	238
		- Comparecientes***	626
PREGUNTAS ESCRITAS			
- Presentadas	307.882	MOCIONES SUSTANTIVAS	54
- Respondidas	307.989		
EDMs presentadas	11.556	DEBATES EN DIAS DE OPOSICION	160
DEBATES ART, 24A*	40	DEBATES SOBRE EL GASTO PUBLICO (ESTIMATE DAYS)	27

* Desde 2007-08, ** Art. 121; *** Estimado: no hay datos de 2005-06.

Fuente: *Sessional Information Digest*

3.- LA RENDICIÓN DE CUENTAS PARLAMENTARIA EN FRANCIA

En la *Assemblée Nationale* hay debates en pleno que se originan por medio de “votos de confianza” después del nombramiento del Presidente de Gobierno y tras las declaraciones del Gobierno. Este es un procedimiento de uso frecuente. Adicionalmente, en cada legislatura se producen varias mociones de censura. También hay un cierto grado de control desde las seis comisiones legislativas permanentes. Aunque estas no están especializadas por áreas departamentales y son utilizadas básicamente para fines legislativos, las comisiones han incrementado su actividad de control sobre el ejecutivo en los últimos años por medio de comparecencias y la

elaboración de informes, como se puede ver en los datos de la tabla de mas abajo (Avril y Gicquel, 2005, 273)

Las comisiones de investigación son mecanismos específicos de control parlamentario. Su composición se basa en la representación proporcional de los partidos. Los llamados “oficios” y las “misiones informativas” son subcomisiones para realizar un control directo. Los oficios son delegaciones que informan al parlamento sobre una política particular. Las misiones se establecen de manera temporal por los comités legislativos permanentes con el fin de evaluar la implementación realizada por el ejecutivo de las leyes y de las políticas particulares. Son muy numerosas y tienen poderes similares a los de los comités de investigación (Pontherau, 2004, 109) La mas importante es la Misión de Evaluación y Control (MEC) establecida por la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional para informar sobre la eficacia del gasto público (Chevilley- Hiver, 2000)

Además de estos mecanismos de control parlamentario hay diferentes tipos de preguntas orales: preguntas sin debate, preguntas al Gobierno y preguntas sobre el presupuesto. Las preguntas con debate han desaparecido de la Asamblea Nacional aunque permanecen en el Senado. Las preguntas sin debate están reguladas por el art. 48 de la Constitución, que establece una sesión por semanal para ellas. Cada partido puede plantear un número de preguntas de este tipo en proporción a su fuerza parlamentaria que son elegidas por el portavoz jefe del grupo. En torno a 25 preguntas son presentadas en cada sesión.

Las preguntas al Gobierno están reguladas por medio de convención. Estas aparecieron en 1974 debido a la interpretación restrictiva que hizo el Consejo Constitucional del art. 48 de la Constitución. (Avril y Gicquel, 2005, 434). Tienen una naturaleza espontánea: no son registradas, notificadas, ni publicadas. Son debatidas los martes y miércoles en la tarde durante una hora (de 15:00 a 16:00). Antes de cada sesión y antes de las 14:00 horas los grupos parlamentarios deben dar al Presidente de la Cámara el nombre de los autores de las preguntas e indicar los ministros a los que van dirigidas. No es necesario comunicar el objeto de la pregunta. En el debate de las preguntas cada partido tiene un tiempo limitado acorde con su fortaleza parlamentaria, aunque la mayoría y la oposición comparten el mismo tiempo. El debate puede ser seguido en la TV (*France 3* y la cadena parlamentaria *LCP-Asssemblée Nacional*) y por internet.

En la sesión de control de las preguntas al Gobierno el Presidente llama a los diputados que formulan las preguntas, teniendo cuidado de que cada grupo comience una sesión parlamentaria y de que las preguntas de la oposición se alternan con las de la mayoría. Cada pregunta dura unos cinco minutos incluida la intervención del Gobierno, aunque el Primer Ministro no tiene limitado el tiempo de intervención. Alrededor de 15 preguntas son respondidas en cada sesión y 3/4 partes de las preguntas son respondidas por los ministros.

Cada año fiscal la segunda parte del presupuesto es analizada mediante preguntas orales presupuestarias. Su procedimiento es similar al de las preguntas al Gobierno.

Las preguntas escritas tienen que ser respondidas en un mes. Si no hay respuesta, el diputado puede demandar su transformación en una pregunta oral. Los ministros pueden decir que la pregunta escrita no es de interés público para no responderlas (por ejemplo las de carácter militar) o bien solicitar tiempo adicional de hasta un mes para la respuesta. Debido a la tardanza de los ministros en responder estas preguntas, en 1995 se estableció el procedimiento de “señalar” preguntas y cada semana el portavoz jefe de cada grupo señala las preguntas cuya respuesta es prioritaria. El número de preguntas señaladas por cada partido tiene que ser proporcional a su fuerza. Los ministros deben responder estas preguntas en 10 días.

3.1 .- La dinámica del control parlamentario en Francia

Hay una opinión generalizada en Francia de que el control del ejecutivo tiene que desarrollarse aun más, es decir, que la rendición de cuentas parlamentaria está poco consolidada, como apunta Fabius (1998b, 1306). P. Avril (2002, 277) ha señalado que la actividad de control es muy reducida debido a la prioridad que se da a la actividad legislativa, a la timidez de la mayoría y a la incapacidad de la oposición para ejercerla. Por esto se han introducido reformas normativas para reforzar el papel del parlamento y el control parlamentario. La más importante ha sido la reforma del Reglamento parlamentario de la Asamblea Nacional en 1994 y la reforma constitucional de 1995. En el primer caso se ha reforzado la actividad de los comités permanentes en el ámbito del control (Jan, 1995, 91) La reforma constitucional es más relevante al establecer que un día al mes la Asamblea decide sobre la agenda parlamentaria y al imponer el período único de sesiones (Chrestia, 1999). El resultado ha sido un incremento de la actividad de control en la última década. Otra reforma relevante ha sido la introducción de las “misiones parlamentarias” en 1997, que se valora como un nuevo *path* para la rendición de cuentas parlamentaria (Vanderdriessche, 2001, 63)

Los factores determinantes de la responsabilidad parlamentaria del Gobierno en Francia son la preeminencia del ejecutivo y la “racionalización” parlamentaria. Aunque la Quinta República francesa es formalmente y estructuralmente un régimen parlamentario (Avril, 2002, 268), su parlamento tiene una posición subordinada (Fabius, 1998a, 152). Como explica P. Avril (1998b, 1515), la debilidad del parlamento resulta principalmente del hecho de que el Gobierno siempre ha sido responsable ante el Presidente y no ante el parlamento, ya que es un sistema semipresidencial (Elgie, 1998), con una fuerte tendencia presidencialista (Aromatario 2007, 752). La última reforma del mandato presidencial ha debilitado aun más la responsabilidad parlamentaria del ejecutivo (Chaltiel, 2006, 306).

La racionalización de la responsabilidad parlamentaria se ha llevado a cabo eliminando las interpelaciones y estableciendo un procedimiento específico para la moción de censura. El resultado de ello es que el control del ejecutivo se basa principalmente en la información que este da al parlamento en los debates generales, tras los que no es posible realizar una votación con la que las cámaras puedan posicionarse frente al Gobierno. Al no ser posible votar y aprobar mociones, es muy difícil tanto criticar efectivamente al Gobierno como darle orientación o *indirizzo*, es

decir, combatir el riesgo moral. El ejecutivo solamente puede ser sancionado por una moción de censura o cuando pierde un voto de confianza. En la práctica la remoción del Gobierno es muy difícil porque suele haber una mayoría parlamentaria, estable, cohesionada y disciplinada.

Con referencia al gobierno de partido, el caso francés se caracteriza por la alternancia entre gobiernos de coalición. El sistema de partidos tiene carácter unidimensional con tendencia a la bipolarización (Thiébaud, 2000, 52). Los gobiernos de coalición, y mas aun las coaliciones multipartidistas que se dan en algunas ocasiones, tienden a reforzar al parlamento debido a que la toma de decisiones se basa en constantes negociaciones.

De acuerdo con Frears (1990, 35) en Francia las comisiones de investigación son instrumentos poco eficientes de control debido a que los partidos de oposición tienen una capacidad limitada para controlar al ejecutivo y combatir las pérdidas de agencia y, además, no tienen ningún impacto en la opinión pública. De hecho, en la práctica, las comisiones de investigación han sido poco numerosas. Los oficios y las misiones informativas por el contrario se han vuelto mas y mas importantes con el tiempo, debido a la falta de especialización de los comités legislativos permanentes y las dificultades que hay para establecer comisiones de investigación por el rechazo de la mayoría. (Maus 1999,80). Las comisiones de investigación y las misiones y oficios parlamentarios evalúan las políticas gubernamentales y dan orientación al Gobierno bajo un esquema de relación entre partidos (*cross party mode*) y por esta vía resultan muy útiles para combatir el riesgo moral. El resultado de su actividad es un elevado número de comparecencias e informes.

Las preguntas orales sin debate son similares a los debates de mociones de aplazamiento británicos (Frears, 1990, 134). Habitualmente se refieren a pequeños asuntos locales y es frecuente que pase mas de un mes entre el momento en que se presentan y en que aparecen en la agenda . Estas preguntas son respondidas los viernes cuando los diputados vuelven a casa para el fin de semana. Los ministros no están interesados en ellas y es frecuente que algunos miembros del gobierno actuando como representantes de todo el ejecutivo lean las respuestas a varias cuestiones. Como consecuencia de todo esto las sesiones parlamentarias son aburridas y monótonas. Por esta causa este es un procedimiento devaluado (Avril y Gicquel, 2005, 270).

Por el contrario las preguntas al Gobierno siempre abren un debate preciso, corto y lleno de vida, similar al del *Question Time* británico. Frecuentemente las preguntas se refieren a asuntos de actualidad, incluso en el caso de que su objeto sean problemas locales. Este es el momento que utilizan los partidos de la oposición para mostrar, de una manera ruidosa si ello es posible, su determinación de combatir un proyecto legislativo, o de criticar algunos aspectos de la política exterior o la política general del Gobierno. Siguiendo a P. Jan (2005, 108) se puede decir que las preguntas orales son la mejor manifestación de la vitalidad del parlamento francés, estas permiten a los diputados debatir con el Gobierno. De hecho estas han permitido la transformación del gobierno parlamentario de la Quinta Republica. Siguiendo a Mahonet y Thelen (2010, 6), se puede ver claramente que estas preguntas son un mecanismo de tipo endógeno de transformación gradual del sistema institucional, que ha facilitado el desarrollo de la rendición de cuentas parlamentaria por medio de la diferenciación entre el aspecto de la sanción respecto del de la vigilancia en la actividad de control. (Avril,

2002, 75; Vanderdriessche, 2001, 63). En resumen este es el procedimiento más importante para combatir las asimetrías de información entre el ejecutivo y el legislativo en Francia.

Las preguntas escritas habitualmente se refieren a problemas locales. Su finalidad es atraer la atención de los ministros en relación a una acción administrativa vinculada al ejercicio de derechos civiles o en relación al funcionamiento inadecuado de los servicios públicos. Las preguntas escritas son muy importantes desde el punto de vista del principio del imperio de la ley y del derecho administrativo ya que las respuestas habitualmente exponen la doctrina administrativa en relación con problemas legales (Jan 2005, 108).

El número de preguntas escritas se ha duplicado en los últimos 30 años. Su éxito se debe a cuatro factores: a) pueden ser planteadas en cualquier momento, b) son consideradas fruto de la actividad individual y personal de los diputados, c) no existe límite para su presentación y, d) suelen ser consideradas como un servicio “gratuito” de información pública. Sin embargo, este procedimiento se ha venido devaluando porque los ministros solo están interesados en responder las preguntas “señaladas” por el portavoz parlamentario (Jan 2005, 108-109).

Rendición de cuentas parlamentaria en Francia (2002-2007)

<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>
DEBATES GENERALES		INFORMES NO LEGISLATIVOS	
- Declaraciones del Gobierno	26	- Comisiones Permanentes	169
- Votos de Confianza	5	- Oficios y delegaciones	203
- Mociones de Censura	7	- Misiones Informativas	139
COMISIONES DE INVESTIGACION		COMPARECENCIAS (no legislativas)	
- Propuestas	173	Comités permanentes	1.130
- Creadas	8	- Gobierno	- 498
MEC/MECSS	11/6	Oficios y Misiones	2.050
MISIONES INFORMATIVAS	16	- Gobierno	-114
MISIONES TEMPORALES	76	Comisiones de investigación	937
		- Gobierno	- 18
		TOTAL	4.117

PREGUNTAS ESCRITAS		PREGUNTAS ORALES	
- Presentadas	131.941	- Sin debate	1.830
- Respondidas	99.762	- al Gobierno	3.298
- Señaladas	2.880	- Primer Ministro	168

MEC: Misión de Evaluación y Control; MECSS: Misión de Evaluación y Control de la Seguridad Social; Fuente: www.assemblee-nationale.fr

4.- LA RENDICIÓN DE CUNTAS PARLAMENTARIA EN ESPAÑA

La rendición de cuentas en el caso español tiene lugar tanto en las sesiones plenarias como en las comisiones parlamentarias. Los mecanismos básicos de control en el pleno son la moción de censura y voto de confianza, este último planteado por el Presidente de Gobierno, pero no son frecuentes. La política general es analizada cada año en el “Debate del estado de la nación”. Otros debates generales son producidos por declaraciones del Gobierno. Las comisiones parlamentarias están especializadas por áreas departamentales y tienen competencias legislativas y de control. Pueden requerir la comparecencia de personas y reclamar la entrega de documentos. Los diputados tienen la oportunidad en ellas de hacer un seguimiento muy preciso de las políticas supervisando la acción de gobierno y reclamando información. de detalle (Sanchez de Dios, 2006, 570)

El control del ejecutivo se realiza por medio de preguntas, interpelaciones, mociones, proposiciones no de ley, comparecencias, comisiones de investigación y otros recursos. Hay varios tipos de preguntas: orales en pleno, preguntas urgentes, orales en comisión y preguntas escritas. El *Question Time* tiene lugar cada miércoles en la mañana durante cuatro horas. En cada sesión plenaria un total de 24 preguntas son respondidas por los ministros, entre ellas tres por el Presidente de Gobierno. El debate es transmitido por TV. El número de preguntas debatida presentadas por los partidos es proporcional a su fuerza parlamentaria y cada sesión incluye al menos una pregunta por partido. En el debate hay dos intervenciones del diputado y dos intervenciones de respuesta del ministro. El tiempo dedicado a cada pregunta no puede exceder de cinco minutos.

Con las preguntas urgentes se plantea un debate sobre un asunto de actualidad y en su presentación se debe sustituir una pregunta formulada con anterioridad. Las preguntas orales en comisión pueden ser contestadas además de por los ministros por los secretarios de Estado y los subsecretarios. El debate de cada pregunta oral en comisión requiere de 15 minutos. Al final de cada sesión, las preguntas orales que queden sin contestar se convierten en preguntas con respuesta escrita.

Las preguntas escritas tienen que ser respondidas en el plazo de 20 días desde su publicación un periodo que puede ser ampliado por otro de 20 días. Si no hay respuesta

dentro de este periodo quien pregunta puede solicitar que la pregunta sea respondida de manera oral en la correspondiente comisión. Por medio de los informes administrativos los diputados habitualmente solicitan a la administración central los documentos relacionados con la toma de decisiones (Guerrero 2004, 228)

Hay tres interpelaciones cada semana debatidas tras las preguntas orales. Las interpelaciones se refieren generalmente a la política general del Gobierno o la de un ministerio particular. Desde 1983 las interpelaciones urgentes se han convertido en el procedimiento habitual. Cada partido tiene una cuota de interpelaciones proporcional a su fuerza parlamentaria. Las interpelaciones dan la oportunidad al diputado interpelante de exponer el objeto de debate, al Gobierno de explicarse y a cada partido de intervenir fijando su posición. Las interpelaciones pueden provocar la presentación de una moción que ha de ser presentada por el grupo interpelante.

Las mociones se presentan después de las interpelaciones y permiten una segunda evaluación y debate de la política del Gobierno. Las proposiciones no de ley en el pleno (también llamadas resoluciones) se presentan tras las comunicaciones del Gobierno. También hay proposiciones no de ley en comisión. Todas ellas son mociones de carácter sustantivo, es decir, que al ser aprobadas obligan al Gobierno a actuar en un sentido determinado, por ello son utilizadas para dar orientación al ejecutivo y combatir el riesgo moral.

Las comparecencias pueden tener lugar en el pleno o en las comisiones y pueden ser decididas por el propio ejecutivo cuando quiere dar una explicación en sede parlamentaria. Habitualmente son reclamadas por los partidos de oposición. En las comisiones no solo comparecen los ministros sino también los altos cargos políticos e incluso funcionarios y ciudadanos. Menos del 5% de las comparecencias en comisión tiene relación con los debates legislativos y en torno al 50% son comparecencias de ministros.

Como ocurre en Francia se pueden crear comisiones de investigación con el objetivo de controlar al ejecutivo. Estas pueden solicitar la comparecencia de cualquier ciudadano para informar y desde 1994 están abiertas a los medios de comunicación. Su creación depende de la mayoría de la cámara.

4.1 La dinámica del control parlamentario en España

El control parlamentario ha estado desarrollándose de forma continuada en España y en la actualidad es muy preciso y especializado. El parlamento español ha sido muy activo en el control del ejecutivo (Capo, 2005, 108). Sin embargo, la primacía del ejecutivo que caracteriza a la democracia parlamentaria española facilita las pérdidas de agencia. Se puede decir que el español es el modelo más pro-ejecutivo de Europa occidental (Heywood, 1992, Lopez, 1997,198) debido a que su diseño constitucional se pensó para proteger al Gobierno en los casos de crisis parlamentaria (J. Capo el alt. 1990,100). En España hay una racionalización del sistema parlamentario mediante el voto de investidura y la moción de censura constructiva que son unos buenos mecanismos para proteger a los gobiernos minoritarios (Sánchez de Dios, 1992, 268)

En treinta años de democracia dos partidos se han alternado en el poder, en unas ocasiones con gobiernos mayoritarios y en otras con minoritarios. Con los gobiernos

minoritarios el Congreso sirve como un ámbito de debate, negociación y búsqueda de consenso, tal y como fue concebido inicialmente (Powell, 2000, 421); entonces hay cooperación e *indirizo* de los pequeños partidos (los partidos nacionalistas) con el Gobierno. Por el contrario, con mayorías sólidas el Congreso pierde centralidad e influencia en la toma de decisiones, pero no queda completamente subordinado al ejecutivo ya que los partidos de oposición controlan al Gobierno con un planteamiento competitivo, que es la estrategia que siempre sigue el principal partido de oposición independientemente del tipo de gobierno de partido.

En España hay un acuerdo general entre los estudiosos del parlamentarismo sobre el hecho de que las iniciativas parlamentarias de vigilancia y control del ejecutivo han adquirido gran importancia (Capo 2003, 124) La presencia de los miembros del Gobierno y de los altos funcionarios en el parlamento para informar es cada vez mas frecuente, el control se ha institucionalizado y tiene cada vez mas trascendencia para la opinión pública (Guerrero, 2006, 170). La creciente importancia del control es una tendencia general no únicamente ligada a la existencia de gobiernos minoritarios, aunque estos han sido muy importantes para consolidar la tendencia.

Como hace tiempo señalaron Sole y Aparicio (1984:228) se puede decir que el *Question Time* español cumple adecuadamente su cometido en el control pero aun no tiene el impacto político que en *Westminster*. Es un mecanismo útil para la oposición de cara a la opinión pública aunque hay que tener en cuenta que la mayoría dispone de la mitad del tiempo y siempre habla a favor del Gobierno (Capo 2003:127).

El control en comisión es muy importante debido a que los comisiones permanentes tienen capacidad legislativa y disponen del control de la agenda (Mattson y Strom 1995, 30). De la misma forma que en Dinamarca, estas tienen una creciente importancia política (Damgaard, 1994, 50). La especialización hace que las comisiones sean estructuras de información eficientes. Por medio de las preguntas y comparecencias los partidos de la oposición combaten las asimetrías informativas relacionadas con las políticas sectoriales y por medio de las proposiciones no de ley se combate el riesgo moral. Sin embargo el ejecutivo español tiene un amplio margen de flexibilidad y, en la práctica, solamente en torno un tercio de las preguntas orales en comisión son respondidas. Las comisiones de investigación son efectivas únicamente con gobiernos minoritarios- por ejemplo durante la legislatura de 2004 hubo 16 propuestas pero solo fue creada una-. Sin embargo las subcomisiones creadas para obtener información sobre problemas menores son cada vez mas relevantes.

Como ocurre en otros países el número de preguntas escritas se ha incrementado en España. El elevado número de preguntas escritas es debido al hecho de que no hay ni limite ni control por los partidos sobre el numero que cada diputado puede presentar (Porras 1981, 113). En torno al 90% de las preguntas escritas son respondidas, esta es la razón por la que se considera un buen recurso para el control de las políticas pero generalmente son respondidas tarde (en más de dos meses y medio). Las preguntas escritas son buen recurso para combatir las asimetrías de información, habitualmente relacionadas con asuntos locales (Guerrero 2006, 176). Sobre el 50% de las preguntas escritas solicitan una intervención administrativa y otro 25% piden información sobre la doctrina administrativa y el otro 25% buscan información particular o solicitan informes

advos. (Porras, 1981, 124). La gran cantidad de los informes administrativos solicitados ha sobrecargado a los servicios administrativos, el resultado de ello es que los funcionarios tienden a escribir solo una explicación general de la decisión adoptada y no incluyen mas información (Guerrero, 2006, 177)

Como las interpelaciones son debatidas después de las preguntas orales, no tienen gran interés para los medios de comunicación que principalmente fijan su atención en las preguntas orales. Las interpelaciones son instrumentos eficientes con los gobiernos minoritarios, siendo lo corriente que una moción sea votada después para dar orientación al ejecutivo. La eficacia de las mociones y de las proposiciones no de ley en pleno para combatir el riesgo moral esta estrechamente relacionada con la fortaleza de la oposición. Esta relevancia es debida a la publicidad que rodea su debate.

Rendición de cuentas parlamentaria en España (2004-2008)

<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>
PREGUNTAS ESCRITAS		INFORMES ADVOS.	
- Presentadas	140.322	- Solicitados	2.555
- Respondidas	130.077	- Entregados	2.220
En pleno		En commission	
<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>N</i>
DECLARACIONES DEL GOBIERNO	4	PREGUNTAS	
PREGUNTAS ORALES		- Presentadas	3.692
- Presentadas	2.227	- Respondidas	1.207
- Respondidas	1.916	PROPOSICIONES NO DE LEY	
INTERPELACIONES		- Presentadas	2.504
- Presentadas	319	- Votadas	848
- Debatidas	231	COMPARECENCIAS	
MOCIONES		- Presentadas	3.257
- Presentadas	232	- Habidas	2.592
- Votadas	116	COMISIONES DE INVESTIGACION	
PROPOSICIONES NO DE LEY		- Solicitadas	16
- Presentadas	648	- Creadas	1
- Votadas	89		

COMPARECENCIAS			
- Solicitadas	101		
- Habidas	28		

Source: www.congreso.es

5.- CONCLUSIONES: rasgos comunes y diferencias

Cuando comparamos la rendición de cuentas parlamentaria en Francia, España y el Reino Unido desde una perspectiva general vemos que hay una gran variedad de recursos para combatir las asimetrías de información y reducir el riesgo moral en el régimen parlamentario. Primero, los diputados pueden hacer preguntas orales y escritas al ejecutivo y solicitar informes a la administración pública. En estos casos los diputados actúan en representación de los intereses locales, de sus propias circunscripciones o de los grupos de interés. Segundo, hay debates generales en sesiones plenarias con los votos de confianza, las mociones de censura, las interpelaciones, las mociones, las resoluciones, las declaraciones del ejecutivo y los debates sobre el estado de la nación o sobre el programa de gobierno anual con el “Discurso de la Corona”. Estos debates son públicos y cada partido y el ejecutivo tienen que explicar sus puntos de vista en relación con los problemas relevantes de las políticas gubernamentales, dándose un intercambio de información. Estos debates pueden acabar en una votación. En ocasiones los Gobiernos son criticados en los debates e incluso deben dimitir después de una votación de censura, pero en otras ocasiones los partidos proponen orientaciones políticas.

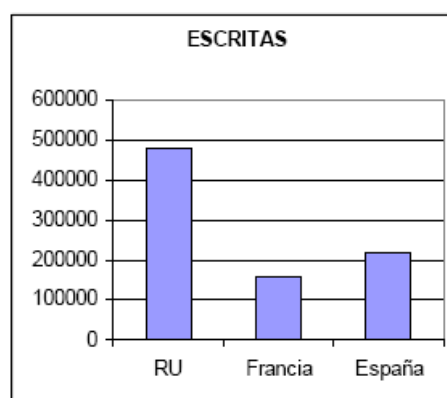
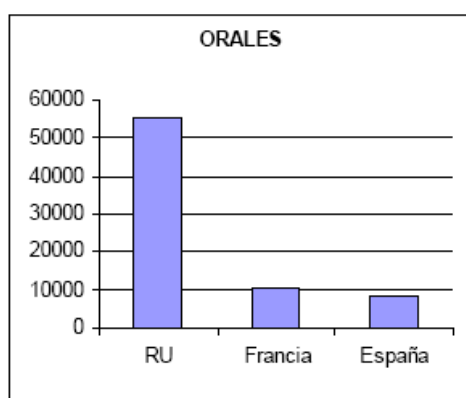
En tercer lugar hay rendición de cuentas ante las comisiones parlamentarias mediante preguntas orales y resoluciones. También hay comparecencias por medio de las cuales los ministros y otros miembros del gobierno explican sus políticas, la ejecución del presupuesto y el gasto público. También las comisiones elaboran informes evaluando las políticas. De hecho las comisiones son el lugar donde es posible llevar a cabo el debate, la negociación y el acuerdo entre el Gobierno y la oposición. Las comisiones permiten la especialización y el conocimiento experto y, cuando tienen amplias competencias, son un ámbito de interrelación entre todos los partidos. Los parlamentos han respondido a la creciente asimetría de información que se da entre ellos y los ejecutivos mediante la especialización de las comisiones (Saalfeld, 2000, 357)

En relación con la estructura general del control parlamentario se puede observar que en Francia la responsabilidad parlamentaria está menos desarrollada que en los otros dos países. En Francia hay algunos debates de política general en pleno pero los instrumentos más importantes para combatir las pérdidas de agencia son las preguntas orales y los subcomités creados para evaluar las políticas gubernamentales bajo un esquema inter-partidista (*cross party*). Por el contrario en el RU el juego de la rendición de cuentas parlamentaria está muy desarrollado y altamente institucionalizado bajo el modo oposición. Además del *Question Time* hay una gran variedad de recursos para combatir las asimetrías informativas y el riesgo moral. Principalmente debates generales que tienen lugar en los 20 días en que la oposición decide el contenido de la agenda y en los 3 días dedicados al análisis de la ejecución del gasto. Es también relevante la

actividad de las comisiones especializadas. En España hay una variedad de instrumentos para debatir en el pleno, que están muy formalizados, y el Congreso es muy activo combatiendo las asimetrías de información. Sin embargo el rasgo mas sobresaliente del juego de la rendición de cuentas parlamentaria española es la competencia que tienen las comisiones legislativas permanentes mediante las preguntas, las comparecencias y las proposiciones no de ley.

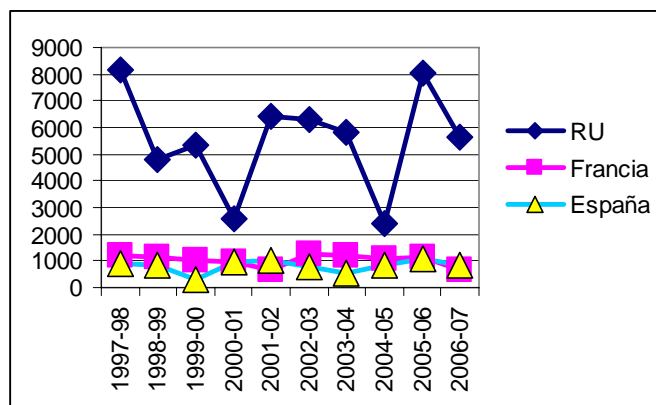
Los tres países comparten rasgos comunes en relación con las preguntas parlamentarias. Todos tienen preguntas orales y escritas aunque con una estructura e importancia diferenciada. El RU es el que tiene mayor numero de preguntas tanto escritas y orales en el periodo considerado entre 1997 y 2007.

Preguntas respondidas entre 1997 y 2007



El *Question Time (QT)* es el principal recurso para combatir las asimetrías de información en el RU y Francia pero es menos relevante en España. Mientras en el RU hay solamente un procedimiento, en Francia hay tres tipos de preguntas orales pero solo una con trascendencia real. En España además de las preguntas orales en pleno hay interpelaciones en pleno y preguntas orales en comisión, sin embargo en el análisis final el Gobierno español responde a menos preguntas que los de RU o Francia. En el RU el *QT* tiene lugar cuatro días a la semana pero solo uno en Francia y España. El tiempo dedicado a las preguntas es de cuatro horas a la semana en el RU y España pero solo dos en Francia.

Preguntas orales en el RU, Francia y España (1997-2007)



RU: Preguntas orales mas p. suplementarias; Francia: Preguntas orales sin debate mas preguntas al Gobierno; España: Preguntas orales en pleno mas preguntas orales en comisión e interpelaciones.

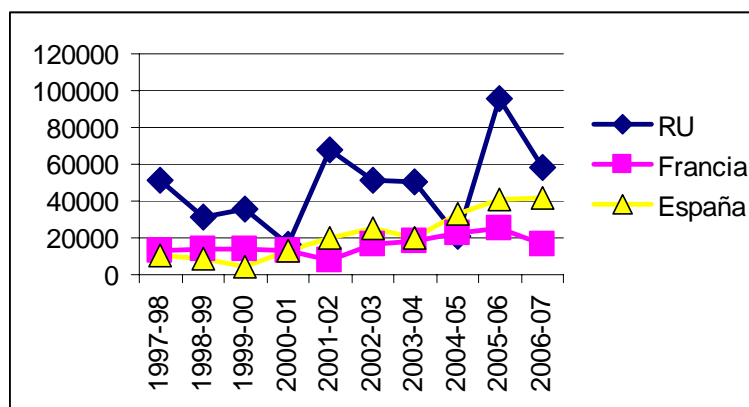
En los tres casos el *QT* es muy relevante debido a su influencia ante la opinión pública ya que es transmitido por TV, como consecuencia se ha convertido en el principal instrumento de la batalla parlamentaria de los partidos y de la rendición de cuentas parlamentaria. A pesar de ello, la estructura del *QT* es completamente diferente en cada país. En el RU esta más desarrollado puesto que el juego de las preguntas tiene varias fases y la existencia de las cuestiones suplementarias permite que haya un debate general con intervención de diputados de diferentes partidos. En Francia y en España el juego se limita a un pequeño debate entre el ministro y el diputado que hace la pregunta.

En los tres países se han implantado las preguntas al primer ministro, como consecuencia el “*QT* del Presidente del Gobierno” se ha convertido en una característica central de la rendición de cuentas que encaja en la tendencia general de fortalecer el liderazgo del primer ministro y la personalización del poder. En este debate la estrategia de los actores, los líderes de la mayoría y de la oposición, es siempre competitiva ya que esta en juego el liderazgo partidista. En el Reino Unido el Primer Ministro dedica media hora cada semana a responder preguntas en la Cámara de los Comunes que corresponde al 12,5% del *QT*. En España el Presidente del Gobierno solo dedica 15 minutos cada semana lo que corresponde al 6,25% del *QT*. En Francia el PM solo dedica 3,5% del *QT*. El *QT* del Primer Ministro es mas relevante en España y el RU que en Francia debido a que en este país el Presidente de la Republica es la cabeza del gobierno y líder del ejecutivo (salvo en situación de cohabitación) y no está sujeto a rendición de cuenta parlamentaria.

En los tres países cada vez hay más tiempo dedicado a los debates de temas de actualidad y a las preguntas urgentes. En España los debates urgentes están mas formalizados que en los otros dos países. Otra característica común de los tres países es que el número de preguntas para respuesta escrita ha crecido muchísimo en la última década. En el RU el crecimiento es mayor debido a la posibilidad de presentarlas telemáticamente. Esta tendencia muestra que el combate contra las asimetrías

informativas se apoya crecientemente en medios escritos. No solo hay mas preguntas escritas sino también los diputados y las comisiones parlamentarias reclaman informes del gobierno y de la administración. Este hecho ha creado un nuevo problema: los departamentos ministeriales están sobrecargados con este trabajo y, en consecuencia, los funcionarios tienden a responder a las demandas de información de una manera generalista, además, el plazo para dar respuesta a las preguntas formuladas se ha ido ampliando. Por esta razón en los tres países se han establecido algunos instrumentos para forzar al ejecutivo a responder adecuadamente las cuestiones mas relevantes.

Preguntas escritas respondidas en el RU, Francia y España (1997-2007)



España: Preguntas escritas mas informes advos.

Las principales razones del gran crecimiento de las preguntas escritas son, por un lado, el hecho de los diputados las consideran como un recurso de fácil acceso para obtener información y, por otro lado, las webs parlamentarias que hacen cada vez mas visible la actividad de los diputados. En Francia y España, que comparten un sistema administrativo similar, las preguntas escritas son un medio para conocer la doctrina administrativa, es decir, el punto de vista legal de la administración.

Finalmente es importante señalar que el proceso de modernización del control parlamentario es muy avanzado en el RU con al introducción de algunos cambios como la presentación telemática de preguntas y el establecimiento de sesiones parlamentarias de control transversales en las que participan responsables de varios departamentos al tratar preguntas sobre un tema particular. En Francia y España la modernización se ha basado únicamente en el desarrollo del *Question Time*.

6.- REFERENCIAS:

- S. Aromatario (2007): “La dérive des institutions vers un régime présidentiel » en *Revue du Droit Public*, n. 3, 731-752
- P. Avril (2002) : « Quel équilibre entre exécutif et législatif ? » en *Revue du Droit Public*, 1/2 , 268-279
- P. Avril and J. Gicquel (2005), *Droit parlementaire*, Montchretien,
- J. Capo et alt. (1990): “By consociationalism to a majoritarian parliamentary system: the rise and decline of the Spanish Cortes” en U. Liebert and M.Cotta(Eds.): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London and New York, Pinter, 92-130
- A. Lupia (2003): “Delegation and its perils” en K. Strom, W. Mueller, and T. Bergman (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 33-54
- J. Capo (2003): “The Spanish parliament in a Triangular Relationship, 1982-2000” en *Journal of Legislative Studies*, 9/2 , 107-129
- J. Capo, 2005: “The Spanish Parliament in a triangular relationship, 1982-2000” en C. Leston-Bandeira (Ed.): *Southern European Parliaments in Democracy*, Londres and Nueva York, Routledge, 107-129
- F. Chaltiel 2006: “Propos sur l’actualité de la Veme Republique” *Revue du Droit Public*, n. 2, 301-313
- C. Chevillier-Hiver (2000) : « La mission d’évaluation et de contrôle à l’Assemblée Nationale » en *Revue du Droit Public*, 6, 1679-1699
- P. Chrestia (1999) : « La renovación del parlamento. Una obra inacabada » en *Revista de las Cortes Generales*, 47, 27-63
- G.W. Copeland and S. C. Patterson (1997): *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, The University of Michigan Press
- E. Damgaard (1994): “Parliamentary questions and control in Denmark”, en M. Wiberg (Ed.): *Parliamentary Control in the Nordic Countries. Forms of Questioning and Behavioral Trends*, The Finnish Political Science Association
- R. Elgie (Ed.) (1998) *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford University Press

- L. Fabius(1998a) : «Pour une nouvelle donne institutionnelle » en *Pouvoirs*, 87, 147-160
- L. Fabius (1998b): “Entretien réalise par Jean. Michel Blanquer et Christophe Guettier » en *Revue du Droit Public*, 5/6, 1303-1311
- J. Frears (1990): “The French Parliament: Loyal Workhouse, Poor Watchdog” en P. Norton (Ed.) : *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass, 1990, 32-51
- F. N. Forman and N.D.J. Baldwin (2007): *British Politics*, Palgrave Macmillan
- E. Guerrero (2004): *El Parlamento. Qué es, cómo funciona, qué hace*. Madrid, Sintesis
- E. Guerrero (2006): “Responsabilidad y control: rendición de cuentas del gobierno” en A. Martínez (Ed.): *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid, Tecnos, 165-178
- P. Heywood (1992) “ Governing a new democracy: the power of the prime minister in Spain” en *Western European Politics*, 2, 97-115
- P. Jan (2005): *Les assembles parlementaires françaises*, Etudes de la Documentation Française,
- D. Judge (2005): *Political institutions in the United Kingdom*, Oxford University Press
- R. Kelly and O. Gay (2008): *Parliamentary questions*, SN/PC/04148, House of Commons Library
- R. Kelly, O. Gay and P. Cowley (2006): “Parliament: The House of Commons. Plenty of Business but Marking Time” en M. Rush and P. Giddings: *The Palgrave Review of Politics*, Palgrave . 101-118
- U. Liebert and M.Cotta(Eds.) (1990): *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe*, London and New York, Pinter
- C. Leston- Bandeira (Ed.) (2005): *Southern European Parliaments in Democracy*, Londres and Nueva York, Routledge,
- L. Lopez Nieto, (1997): “El parlamento” in M. Alcantara and A. Martinez (Eds.) : *Política y Gobierno en España*, Valencia Tirant lo Blanch, 189-210
- J. Mahoney y K. Thelen (2010): “A Theory of Gradual Change” en J. Mahoney y K. Thelen (Eds.) *Explaining Institutional Change*, Cambridge University Press, 2010, 1-38
- A. Martinez (Ed.) (2000): *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Tecnos

- A. Martínez (Ed.)(2006): *Representación y calidad de la democracia en España*, Madrid, Tecnos
- I. Mattson and K. Strom (1005): “Committee power in European parliaments”. Paper presentado en el Workshop sobre *Party Discipline and the organization of Parliaments* . Joint Sessions of Workshops of the ECPR, Bourdeaux,
- D. Maus (1999) : « Le parlement et les cohabitations » en *Pouvoirs*, 91, 71-81
- E. May (23rd edition) : *Parliamentary Practice*, London, Butterworths
- M. Moran (2005): *Politics and Governance n the UK*, Palgrave Macmillan
- W. C. Mueller and K. Strom (Eds.9 (2000): *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press
- P. Norton (Ed.) (1990) : *Parliaments in Western Europe*, Frank Cass,
- P. Norton (1997): “Representation of interests: The Case of the British House of Commons” en G.W. Copeland and S. C. Patterson: *Parliaments in the Modern World. Changing Institutions*, The University of Michigan Press, 13-28
- P. Norton (Ed.)(1998): *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass
- P. Norton (1998): “Old Institutions, new institutionalism? Parliament and government in the UK”, en P. Norton (Ed.): *Parliaments and Governments in Western Europe*, London, Frank Cass, 16-43
- M.C. Ponthoreau (2004): “Les droits de la opposition en France. Penser une opposition présidentielle” en *Pouvoirs* 108, 101-115
- A. Porras (1981): “Las preguntas escritas en la práctica parlamentaria española” in *Revista de Estudios Políticos*, 19, 107-134
- J. A. Portero (1981): “La actividad rogatoria en el Congreso 1979-1981”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 24, 93-141
- CH. T. Powell (2000): “Algunas observaciones sobre el parlamentarismo español contemporáneo” en A. Martinez (Ed.): *El Congreso de los Diputados*, Madrid, Tecnos, 419-443
- R. Rogers and R. Walters (2006): *How Parliament Works* (6th ed.), Edinburgh, Pearson Education Limited

- T. Saalfeld (2000): “Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight” en *European Journal of Political Research*, 37, 353-376
- M. Sánchez de Dios (1992) *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados
- M. Sanchez de Dios (2006): “Output of the Spanish Cortes /1979-2000): A case of adaptation to party government” en *European Journal of Political Research*, 45, 551-580
- M. Sánchez de Dios (2006); “Nueva perspectiva de la responsabilidad política: la teoría de la agencia” en *Revista de las Cortes Generales*, nº 67, 139-181
- M. Sánchez de Dios y M. Wiberg (2011): “Questioning in European Parliaments” en *The Journal of Legislative Studies*, Vol.17, No.3, pp.354–367
- J. Sole and M.A. Aparicio (1984): *Las Cortes Generales*, Madrid, Tecnos
- K. Strom (2000): “Delegation and accountability in parliamentary democracies” en *European Journal of Political Research*, 37, 261-289
- K. Strom (2003): “Parliamentary democracy and delegation” in K. Strom , W. Mueller, and T. Bergman (Eds.) : *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 55-108
- K. Strom , W. Mueller, and T. Bergman (Eds.) (2003) : *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press
- J.L. Thiebault (2000) : « France : Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic” en W. C. Mueller and K. Strom (Eds.): *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford University Press, 498-528
- X. Vandendriessche (2001): “Le Parlement entre le déclin et la modernité” en *Pouvoirs*, 99, 59-71